

La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?

*Iliana Olivie y Federico Steinberg **

Tema: La OCDE ha publicado los primeros datos de desembolsos de ayuda al desarrollo para 2008. Este ARI estudia el incremento de más del 12% respecto del año anterior y repasa los factores que pueden marcar la tendencia de la ayuda el próximo año.

Resumen: La ayuda al desarrollo de los donantes “ricos” (los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) ha registrado una subida que ha situado los niveles de ayuda en un récord histórico: casi 120.000 millones de euros en 2008. Además, a diferencia de lo que ocurrió en años anteriores, la subida no se explica con programas de cancelación de deuda cuyo efecto contable se pierde en el corto o medio plazo. ¿Qué ocurrirá en 2009? Hay motivos para pensar que la ayuda siga subiendo, aunque sea a niveles más moderados (como las políticas generales de gasto público en respuesta a la crisis o la mayor demanda desde los países en desarrollo), pero también es posible que la crisis económica obligue a los donantes a contener o reorientar el gasto en detrimento de la cooperación internacional. En este trabajo se repasan estos factores y se apuntan algunos retos que tendrá que afrontar la comunidad de donantes respecto de la naturaleza de la ayuda. Por último, se apuntan algunas tendencias posibles de los donantes emergentes.

Análisis: Hace pocas semanas, la OCDE ha publicado, como cada año, los primeros datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 2008.¹ Sorprendentemente, el año del estallido de la actual crisis financiera y económica global coincide también con el año en el que los países CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) registran un máximo histórico en sus desembolsos de ayuda: 119.800 millones de dólares.

Este ARI repasa, en primer lugar, las principales características de la ayuda en 2008 y los principales cambios respecto del año anterior. En segundo lugar, se apuntan los factores que podrían marcar la tendencia de la ayuda en 2009 (tanto al alza como a la baja) así como otros elementos, relacionados con la crisis actual, que podrían propiciar cambios en la naturaleza de la ayuda de los países CAD.

La ayuda marca un récord histórico en 2008

Según las primeras estimaciones de la OCDE para 2008, la ayuda de los donantes CAD podría haber marcado un máximo histórico, alcanzando cerca de 120.000 millones de

* Iliana Olivie, Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano; y Federico Steinberg, Investigador principal de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

¹ “Development Aid at its Highest Level Ever in 2008”
http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_37413_42458595_1_1_1_1,00.html

dólares. Este aumento viene a confirmar la tendencia general de este decenio, en el que se renovaron los compromisos de ayuda (en parte como consecuencia de la aprobación de los Objetivos del Milenio y del Consenso de Monterrey), produciéndose un punto de inflexión respecto de la caída de la ayuda en los 90. A pesar de ello, este incremento (y de esta magnitud) no deja de resultar sorprendente puesto que se registra precisamente el año en el que la quiebra de Lehman Brothers en EEUU prende la mecha de una crisis internacional que azota al conjunto de la economía mundial, incluidas las economías desarrolladas que conforman el grupo de los donantes CAD.

De los 22 países CAD, los primeros donantes (tanto en términos absolutos como en términos relativos) son los habituales. En términos absolutos, encabezan la lista EEUU (con algo más de 26.000 millones de dólares), Alemania, el Reino Unido, Francia y Japón. En términos relativos, superan el 0,7% del PNB en AOD los donantes noreuropeos que tradicionalmente han mostrado un compromiso con la ayuda superior a la media de los donantes CAD. Por orden de mayor a menor aportación relativa estarían Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos (Tabla 1).

Por el contrario, para explicar un aumento de la ayuda CAD de 12,5% en términos reales (y un incremento del esfuerzo conjunto del 0,45% del PNB en 2007 a 0,47% en 2008), sí se han tenido que producir cambios llamativos en varios donantes. Hay nueve donantes que han registrado incrementos reales de más del 10% de los desembolsos de AOD. De ellos, Grecia, el Reino Unido y Portugal registran aumentos que superan el 20%. El cuarto mayor aumento lo registra España: 19,4% de la AOD respecto del año anterior (Tabla 1).

Tabla 1. AOD de los donantes CAD, 2008

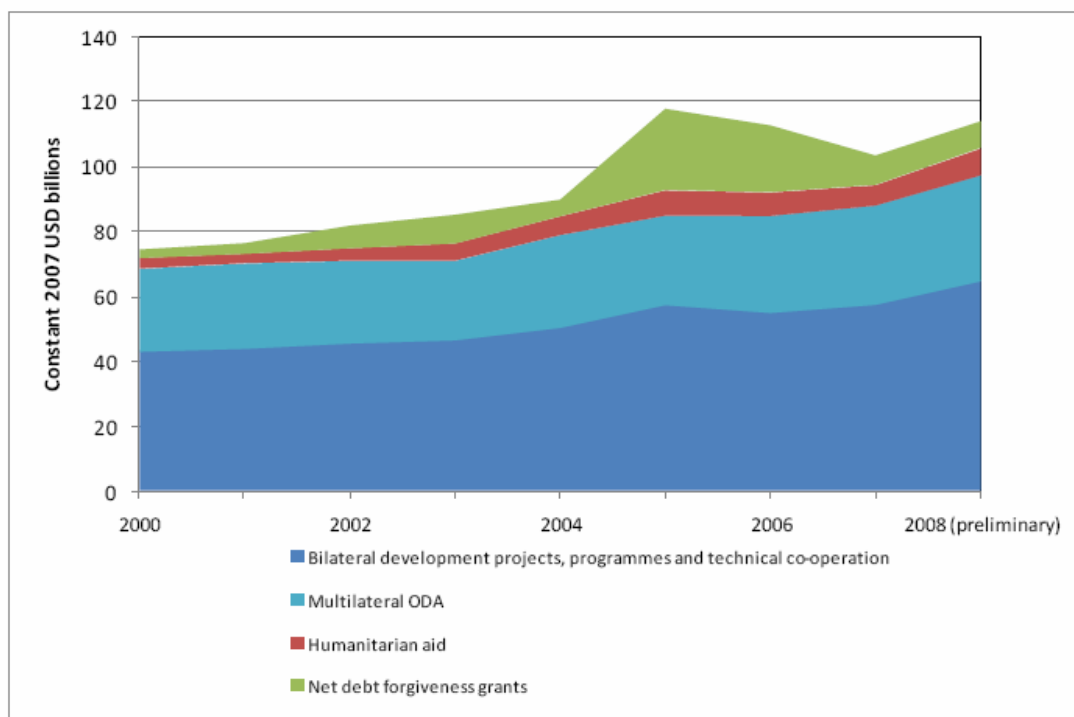
	Millones de dólares	% PNB	Δ en %
Australia	3.166	0,34	13,8
Austria	1.681	0,42	-14,0
Bélgica	2.381	0,47	13,4
Canadá	4.725	0,32	12,2
Dinamarca	2.800	0,82	0,3
Finlandia	1.139	0,43	6,7
Francia	10.957	0,39	2,9
Alemania	13.910	0,38	5,7
Grecia	693	0,20	26,9
Irlanda	1.325	0,58	6,4
Italia	4.444	0,20	2,2
Japón	9.362	0,18	8,2
Luxemburgo	409	0,92	1,8
Países Bajos	6.993	0,80	4,8
Nueva Zelanda	346	0,30	11,0
Noruega	3.967	0,88	-2,4
Portugal	614	0,27	21,1
España	6.686	0,43	19,4
Suecia	4.730	0,98	3,9
Suiza	2.016	0,41	6,5
Reino Unido	11.409	0,43	24,1
EEUU	26.008	0,18	16,8

Fuente: OCDE.

Según datos de la OCDE, estos incrementos se deben a distintos factores según cada donante pero puede decirse que, en general, responden a una política de *scaling up* centrada en el aumento de la ayuda bilateral a África y en mayores incrementos de las contribuciones a organismos internacionales. Es decir, a diferencia de lo que ocurrió en años anteriores, estos aumentos no se explican con programas de conversión o cancelación de deuda de gran volumen que permiten elevar sensiblemente los cálculos

de AOD en el año en que se producen pero que, por los mismos motivos, pueden llevar a un descenso equivalente al año siguiente (Gráfico 1).

Gráfico 1. Componentes de la AOD (en miles de millones de dólares constantes a precios 2007)



Source: OECD, 30 March 2009.

Fuente: OCDE, 30/III/2009.

¿Qué pasará en 2009?

Aunque hemos vivido en este decenio una tendencia general al alza de la ayuda de los donantes CAD (así como la aparición de nuevos donantes), lo cierto es que la actual crisis económica mundial arroja alguna incertidumbre acerca de la evolución, a corto plazo, de la ayuda. Algunos estudios ya apuntan la posibilidad de que los niveles se mantengan en 2009 pero decrezcan en 2010.² Según la propia OCDE, podemos esperar nuevos incrementos si no se alteran los planes de los donantes, que sugieren un incremento adicional del 11% en la ayuda programada entre 2008 y 2010 (incluyendo grandes desembolsos multilaterales y paquetes de condonación de deuda). A continuación, tratamos de apuntar aquellos elementos que forzarían un aumento, los que explicarían un descenso, y los que podrían incidir en un cambio en los principales componentes de la ayuda.

La ayuda podría seguir aumentando...

Y esto, por varios motivos, de los que destacamos cuatro. En primer lugar, está la llegada de Barack Obama a la presidencia de EEUU y sus anuncios de cambio en la política exterior norteamericana, con un mayor peso del poder blando y un nuevo enfoque en sus relaciones con África Subsahariana. Si esto llegara a materializarse podríamos seguir

² Mold, A., S. Paulo y A. Prizzon (2009), "Taking Stock of the Credit Crunch: Implications for Development Finance and Global Governance", *OECD Working Paper*, nº 277, OECD Development Centre, marzo, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/40/42485542.pdf>.

esperando fuertes incrementos de ayuda del que, como hemos visto, aporta el mayor volumen de AOD de todos los donantes CAD. Un mayor esfuerzo de EEUU podría traducirse en un incremento sustancial del total de ayuda de la OCDE, incluso aunque el esfuerzo relativo norteamericano siguiera estando muy por debajo del 0,7% del PNB. En este sentido, el incremento de la cooperación al desarrollo sería consistente con la política fiscal expansiva que las autoridades norteamericanas (y, en general, las de los países desarrollados) están aplicando como respuesta a la crisis. Si bien en el conjunto de los donantes desarrollados las políticas de gasto público están orientadas a dinamizar la producción y el consumo interno,³ es muy probable, por una mera cuestión de economía política, que en las negociaciones presupuestarias gubernamentales un aumento generalizado de diversas partidas de gasto público arrastre también un aumento de la AOD. En último término, este efecto multiplicador dependerá de cada donante y también del peso específico de la cartera de desarrollo en el reparto de poder político de cada gobierno.

Además, la crisis ha reactivado instrumentos financieros que habían caído en desuso en los últimos años. Se han incrementado los programas de rescate de organismos internacionales a países en desarrollo, parte de los cuales computan como AOD.⁴

Por último, está el simple efecto contable que puede generar la contracción económica en el esfuerzo relativo de ayuda. En un escenario de disminución del PNB de la mayor parte de los donantes CAD, el mantenimiento del mismo volumen de ayuda daría lugar a un aumento de la cooperación internacional al desarrollo en relación al tamaño de la economía. En este sentido, un escenario posible a corto plazo es un crecimiento muy moderado o incluso un estancamiento del volumen de ayuda acompañado de un aumento de la ayuda en términos relativos.

... o bajar

Pero también existen varios factores que podrían generar una caída del nivel de AOD durante los próximos años, tanto en términos absolutos como relativos. Sin duda, el más importante es la restricción fiscal generada por el fuerte impacto que la crisis económica está teniendo sobre las finanzas públicas de todos los donantes. Así, la caída de los ingresos y el fuerte incremento del gasto asociado tanto a los estabilizadores automáticos como a los paquetes de estímulo fiscal que los gobiernos han instrumentado para intentar suavizar el impacto de la recesión, situarán el déficit público de los países del CAD entre el 5% y el 12% en 2009. Esto no significa necesariamente que la AOD tenga que caer, pero obligará a los gobiernos a reformular sus prioridades de gasto y llevará a la reducción de un gran número de partidas, lo que podría afectar tanto al nivel de ayuda como a su naturaleza.

De hecho, durante la crisis económica de 1991-92, la AOD experimentó una importante caída, que se mantuvo durante toda la década de los 90. Aún así, es posible argumentar que aquel descenso tuvo más que ver con el fin de la guerra fría y la reducción del gasto en cooperación al desarrollo vinculado a motivaciones geoestratégicas (sobre todo por parte de EEUU que fue quien más redujo su esfuerzo relativo) que a la propia contracción económica, que además fue corta. Asimismo, hoy existe un mayor compromiso con la política de cooperación al desarrollo que entonces, tanto entre los donantes como en el

³ A este respecto, más adelante se mencionan posibles efectos en la naturaleza de la ayuda.

⁴ Si bien es cierto que esta modalidad de ayuda ya queda computada en las aportaciones de los donantes a los organismos internacionales, la proliferación de solicitudes de préstamo a bancos regionales o al propio Banco Mundial puede presionar al alza los desembolsos multilaterales de los donantes, acentuándose la tendencia ya registrada este año.

seno de las organizaciones multilaterales. La Declaración del Milenio de 2000 y los compromisos de gasto alcanzados en Monterrey en 2002 y renovados en Gleneagles en 2005 y en Doha en 2008, podrían hacer que los donantes encontraran más costoso que en el pasado reducir sus niveles ayuda en el contexto de una crisis que no ha sido causada por los países más pobres, pero que los está golpeando duramente.

En cualquier caso, es de esperar que cada país reaccione de forma distinta dependiendo de dos factores: el grado de nacionalismo económico que se alcance ante la recesión y el nivel de compromiso de la opinión pública con la solidaridad internacional materializada en la AOD. Así, en los países donantes en los que la crisis sea más severa se podrían dar mayores niveles de nacionalismo económico, que llevarían a los gobiernos a reasignar el gasto público hacia partidas internas con el objetivo de reducir el impacto del desempleo y acelerar la salida hacia el crecimiento económico. Por otra parte, en países en los que existe una firme tradición de fuerte esfuerzo relativo en AOD no es de esperar que la opinión pública acepte recortar los niveles de ayuda a los países pobres. Incluso es posible que aparezca un movimiento proclive a incrementar la AOD para facilitar a los países más vulnerables herramientas para luchar contra la crisis.

Por último, las enormes pérdidas registradas en los mercados bursátiles y financieros a lo largo del último año llevarán posiblemente a una caída de las donaciones privadas, que, aunque no se computan como AOD, suponen un creciente flujo de ayuda hacia los países pobres. De hecho, en 2008 los ciudadanos estadounidenses gastaron 34.000 millones de dólares en donativos internacionales, más que lo que el gobierno estadounidense invirtió en AOD. Incluso en el caso de que la filantropía continúe gozando de buena salud en los países anglosajones es de esperar que las donaciones se concentren en asuntos internos que permitan ayudar a los más desfavorecidos a enfrentar la crisis y no en proyectos internacionales.

Implicaciones para la naturaleza de la ayuda

Más allá de que se produzca un incremento o una caída de la AOD en los próximos años, la crisis económica internacional podría tener importantes implicaciones para la naturaleza de la ayuda, tanto en lo que se refiere a los instrumentos como a su uso como herramienta de política exterior por parte de los donantes.

En primer lugar, es de esperar que se produzca un incremento proporcional tanto de la ayuda reembolsable como de la ligada. Así, los créditos podrían ganar peso en relación a las donaciones. Sería una forma de mantener en cierta medida los compromisos de AOD sin un peso fiscal tan elevado. Por otra parte, con la ayuda ligada, los gobiernos intentarían que su AOD funcionara en mayor medida como mecanismo de promoción de las exportaciones de sus empresas, facilitando así la salida de la crisis sin recortar explícitamente el nivel de AOD ya que (bajo determinadas condiciones) la ayuda ligada computa igual que la desligada. De este modo, se reforzaría el efecto de esta partida del gasto público en la actividad económica local del país donante.

Este posible cambio podría significar una vuelta atrás en algunos de los avances asociados a lo que se conoce como nueva arquitectura de la ayuda, adoptada por la mayoría de los donantes desde que a finales de los años 90 la cooperación al desarrollo cambiara tanto su filosofía como sus instrumentos, y que se ha materializado en las Declaraciones de Roma, París y, más recientemente, Accra. Aunque en su reunión de

Accra de septiembre de 2008⁵ los donantes volvieron a comprometerse con este nuevo modelo, y además añadieron nuevos compromisos en cuanto a la transparencia, la flexibilidad en la condicionalidad, la reducción de la fragmentación de la ayuda y el impulso a la cooperación sur-sur, es posible que durante los próximos años parte de los avances en estos frentes se reviertan.

Ello se debe a que, ante la severidad de la crisis y el auge del nacionalismo económico, los países donantes podrían volver a utilizar la AOD para promover su política exterior. Ello les llevaría a asignar la ayuda regionalmente por prioridades geopolíticas y menos asociadas a la reducción de la pobreza y a establecer nuevos elementos de condicionalidad, que irían desde el mayor peso de la ayuda ligada hasta la promoción de sus agendas políticas internas (asociadas normalmente a aspectos de género, buen gobierno o medio ambiente y no de desarrollo productivo o social, que es lo que interesa más a los países receptores) o incluso a vincular la ayuda a ciertos aspectos de la política migratoria para regular los flujos sur-norte.

A todo ello podría contribuir que China (que no es miembro del CAD), está ganando peso en el complejo mosaico de actores de la cooperación apoyándose en prácticas que poco tiene que ver con los principios de la Declaración de París pero que son bien recibidos por gran parte de los receptores por no promover los criterios de condicionalidad que habitualmente emplean los donantes del CAD. Si la crisis permite a China ganar peso e influencia en la economía mundial es todavía más probable que ciertos aspectos de la nueva arquitectura de la ayuda puedan tambalearse. Aún así, no es de esperar que algunas de las lecciones aprendidas gracias al nuevo modelo vayan a abandonarse, sobre todo las que tienen que ver con la importancia del seguimiento y la evaluación de proyectos.

No obstante, también es probable que China y otros donantes emergentes (como quizá Brasil) se vean obligados a “replegar” su acción exterior, y más específicamente su agenda de cooperación internacional al desarrollo, ante la severidad de la crisis en sus propias economías.

En el caso concreto de China, muchos análisis barajan una salida de la crisis – especialmente grave para este país por la caída del consumo “occidental”– a través de la dinamización del consumo interno. De hecho, podría darse el fin de los llamados desequilibrios globales –en pocas palabras, el exceso de consumo estadounidense financiado con cargo al exceso de ahorro de unos pocos países emergentes entre los que destaca China– como consecuencia de la reducción de la tasa de ahorro china, necesaria para atender las crecientes demandas económicas (y sociales) locales. En esta misma línea, sería plausible observar, también, una caída de la ayuda al desarrollo empleada fundamentalmente como una herramienta geopolítica internacional centrada en asegurar el suministro de materias primas y energías.

Conclusión: Los datos publicados por la OCDE sobre los niveles de AOD en 2008 han sido sorprendentes, ya que en medio de la mayor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial la AOD ha crecido un 12,5% y ha alcanzado un máximo histórico de 120.000 millones de dólares. En parte, esto se explica por el hecho de que los donantes presupuestaron los desembolsos de AOD antes del estallido de la crisis financiera –que

⁵ Los resultados de la cumbre de Accra pueden consultarse en <http://www.accrahlf.net/WBSITE/EXTERNAL/ACCRAEXT/0,,menuPK:64861886~pagePK:4705384~piPK:4705403~theSitePK:4700791,00.html>.

se produjo en septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers– y posiblemente no los modificaron sustancialmente durante el último trimestre del año.

Este artículo ha analizado en detalle los datos, mostrando cómo se ha modificado el esfuerzo absoluto y relativo de cada uno de los donantes del CAD. A continuación, ha planteado los distintos escenarios que podrían llevar tanto a una subida como a una bajada de la AOD en los próximos años, así como los cambios que la crisis podría inducir en la naturaleza de la ayuda al desarrollo.

El análisis prospectivo y especulativo presupone que la incertidumbre económica y geopolítica que surge como consecuencia de la crisis financiera y la recesión económica alcanza también a la política de cooperación al desarrollo. La severidad de la crisis sobre los países pobres haría necesarios mayores desembolsos de AOD en el futuro, pero las restricciones fiscales de los países donantes podrían dificultar que estos incrementos se materialicen. Como en tantos otros aspectos de las relaciones internacionales, la política que adopte la Administración Obama podría ser determinante en el volumen de ayuda total en los próximos años.

Iliana Olivie

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Federico Steinberg

Investigador principal de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid